

# De impact van de fiscale crisis op de federale overheid<sup>1</sup>

**Steve Troupin, Jesse Stroobants en Trui Steen<sup>2</sup>**

**SAMENVATTING** In dit artikel analyseren we de impact van de fiscale crisis op de Belgische federale overheid vanaf 2009 tot en met de opmaak van de initiële begroting 2014. We focussen ons daarbij zowel op de omvang en de inhoud van de genomen crisismaatregelen als op de besluitvorming om tot deze fiscale consolidatie te komen. We stellen vast dat het federaal gevoerde crisisbeleid beïnvloed wordt door het politiek-ambtelijke systeem, in wisselwerking met de binnenlandse macro-economische toestand, de wereldwijde economische context en externe factoren (zoals de Eurocrisis en de druk vanwege kredietbeoordelaars). De Belgische politieke impasse na de verkiezingen van 2010 vormt bovendien een niet te onderschatten context waarbinnen het fiscale consolidatiebeleid in de federale overheid ontwikkeld werd.

## 1. Inleiding

In deze empirische studie beogen we nieuwe inzichten naar voren te brengen over de aanpak van de fiscale crisis (kortweg 'fiscale consolidatie' genoemd) door de Belgische federale overheid. Via exploratief en toetsend onderzoek formuleren we antwoorden op volgende onderzoeksvragen: "Welke fiscale consolidatie- en besparingsmaatregelen heeft de federale regering getroffen?", "Welke besluitvormingsprocessen kunnen hierbij gedetecteerd worden?" en "Hoe kan het antwoord van de federale regering op de fiscale crisis verklaard worden?". Gezien de omvang van de fiscale crisis in België en de rest van de wereld, is het identificeren van verklarende factoren van essentieel belang: inzicht in de dynamieken van fiscale consolidatie laat toe dit crisisbeleid te verbeteren. Vanuit wetenschappelijk oogpunt verrijkt deze analyse<sup>3</sup> bovendien het vaak gehanteerde economisch perspectief met bestuurskundige inzichten.

In wat volgt bespreken we eerst en vooral het voor ons onderzoek gebruikte analytische raamwerk en de gehanteerde informatiebronnen. Vervolgens beschrijven en analyseren we de fiscale consolidatie in de federale overheid, waarbij we ons focussen op de consolidatiemaatregelen, het beslissingsproces dat hierbij aan de grondslag ligt en de context waarin dit consolidatiebeleid plaatsvindt. Tot slot gaan we na wat de impact is van deze contextuele factoren op fiscale consolidatie.

## 2. Analytisch raamwerk

Om een antwoord te bieden op de vraag welke factoren mee het overheidsoptreden met betrekking tot de fiscale crisis bepalen, baseren we ons op het analytische raamwerk dat binnen het COCOPS<sup>4</sup>-onderzoeksproject werd ontwikkeld (KICKERT *et al.* 2013). Eerst en vooral nemen we binnenlandse financieel-economische factoren in beschouwing. Volgens de economische

logica van de fiscale crisis zal de achteruitgang van de economie en het uit evenwicht raken van de publieke financiën tot een stijging van het begrotingstekort en de staatsschuld leiden, wat overheden dwingt om fiscale consolidatiemaatregelen te treffen. Het raamwerk van KICKERT *et al.* (2013) stelt daarbij dat de omvang van de economische en fiscale crisis (in financiële termen) de omvang van de consolidatiemaatregelen zal beïnvloeden. Onze eerste hypothese is dan ook dat *de omvang van de fiscale crisis in een land – zoals aangegeven door macro-economische indicatoren – de omvang van fiscale consolidatie beïnvloedt.*

In tweede instantie hanteren we een politiek-ambtelijk perspectief om fiscale consolidatie te verklaren. Immers, bestuurskundig onderzoek benadrukt sterk het belang van politieke en ambtelijke karakteristieken bij veranderingsprocessen. Meer bepaald geven POLLITT & BOUCKAERT (2011) aan dat hervormingen beïnvloed worden door de mate waarin autoriteit verdeeld is over verschillende entiteiten, het in voege zijn van een meerderheids- dan wel consensusregime bij de uitvoerende overheid, de ambtelijke cultuur en het type van relatie tussen een minister en zijn ambtenaren, inclusief de diversiteit van beleidsadviserende actoren. In onze context van fiscale consolidatie verwachten we dat deze politiek-ambtelijke eigenschappen van grote invloed zullen zijn in het besluitvormingsproces. We stellen daarom als tweede hypothese dat *de aard van het politiek-ambtelijke systeem een effect zal hebben op het potentieel voor snelle en drastische besluitvorming, en indirect dus ook op de inhoud van de consolidatiemaatregelen.*

Naast de financieel-economische toestand van een land en zijn politiek-ambtelijke context wordt een derde groep van factoren bestudeerd, namelijk externe ontwikkelingen in de Europese en wereldwijde economie, die geacht worden een effect te hebben op de binnenlandse economie en publieke financiën van een land. Hierbij kan verwezen worden naar de wereldwijde financiële en economische crisis of de crisis in de Eurozone. Deze werken in op overheidsbegrotingen en maken daardoor verdere binnenlandse besparingsmaatregelen noodzakelijk. Ook voorwaarden die aan regeringen opgelegd worden

door supranationale instanties zoals het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de Europese Unie of de Europese Centrale Bank (ECB) hebben rechtstreeks een invloed op fiscale consolidatie (KICKERT *et al.* 2013). Het opnemen van deze factoren in onze empirische analyse laat toe om de hypothese te testen dat *externe factoren de specificiteit van de fiscale crisis en consolidatie in een land helpen verklaren, zowel wat betreft het besluitvormingsproces als de inhoud van de fiscale consolidatiemaatregelen die getroffen worden.*

### 3. Informatiebronnen

Om onze casestudy uit te voeren, hebben we gebruik gemaakt van verschillende informatiebronnen. Contextuele informatie werd gehaald uit wetenschappelijke literatuur en organisationele documenten, maar eveneens kranten en websites (zie ook STROOBANTS *et al.* 2013). Statistieken van de federale overheid en databanken van EUROSTAT (2013) en de OESO (2013) werden geraadpleegd om de verschillende financieel-economische indicatoren te beschrijven. De genomen begrotingsmaatregelen werden gedetailleerd in kaart gebracht op basis van begrotingsdocumenten en stabiliteitsprogramma's. Tot slot hebben we tussen september 2012 en april 2013 diepte-interviews afgenomen van zes nationale experts en besluitvormingsactoren om zo een beter inzicht te krijgen in de werkelijke beslissingsprocessen. Concreet hadden we een interview met budgetexperten van twee kabinetten van vicepremiers, een beleidsexpert van een ministerieel kabinet, ambtelijke budgetexperten in 'primaire uitgaven' en 'sociale zekerheid', en een ambtelijke topmanager.

### 4. Fiscale consolidatie in België: het relaas

We starten het overzicht in juni 2007. De federale verkiezingen leidden tot sterk uiteenlopende resultaten in Vlaanderen en Wallonië. De grote overwinnaar in Vlaanderen, Yves Leterme (CD&V, in kartel met N-VA), kon zijn verkiezingsbelofte van grotere autonomie voor Vlaanderen niet waarmaken, aangezien hij geen akkoord over

dit thema kon bereiken met de Franstalige partners. Negen maanden van onderhandelingen resulteerden uiteindelijk in een akkoord over een beperkte staatshervorming, zodat de regering-Leterme I in maart 2008 toch van start kon gaan.

In september 2008, minder dan twee weken na de ondergang van de Amerikaanse grootbank Lehman Brothers, sloeg de financiële crisis ook in België toe, beginnend met het in moeilijkheden komen van Fortis. Na crisISOVERLEG injecteerden de Belgische, Nederlandse en Luxemburgse overheden in totaal € 11,2 miljard in de bankpoot van Fortis Groep. Vervolgens werd Fortis Bank België door de Belgische overheid genationaliseerd voor € 4,7 miljard en uiteindelijk verkocht aan de Franse groep BNP Paribas. Ook voor Dexia Groep bleek een kapitaalinjectie van € 6,4 miljard door de Belgische, Franse en Luxemburgse overheden noodzakelijk. Tot slot moest de federale regering ook nog twee andere belangrijke financiële instellingen, KBC en Ethias, van € 4 miljard aan kapitaalversteking voorzien. In totaal investeerde de federale overheid in 2008 ongeveer € 20 miljard (0,5 % van het BBP) in de falende banken, waarbij de gemeenschappen en gewesten hier nog eens € 5 miljard bovenop deden (EIJFFINGER 2010; FOD BUDGET EN BEHEERSCONTROLE 2013).

In november 2008 legde de regering-Leterme de eerste begroting neer sinds het uitbreken van de crisis. Ondanks een periode van hoge economische onzekerheid, ging deze begroting toch uit van een positieve economische groei in 2009. Hoewel ruim € 1,5 miljard aangevraagde uitgaven voor nieuwe initiatieven geschrapt werden, namen de primaire uitgaven toch toe, voornamelijk omwille van de zogenaamde vergrijzingsuitgaven en uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking. De regering leunde voornamelijk op eenmalige ontvangsten om haar begrotingsbeleid te ondersteunen. Algemeen gezien, getuigde deze begroting niet van een grote bezorgdheid over de beginnende crisis.

De reddingsoperatie van de bankensector had ondertussen veel slachtoffers geëist: de kleine beleggers hadden immers geïnvesteerd in de vertrouwde nationale banken die in één klap veel van hun waarde verloren. De (particuliere)

aandeelhouders van Fortis bundelden hun krachten en trokken naar de rechtbank. In december 2008 schreef de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie, de hoogste rechter van het land, aan het parlement dat er vanuit het kabinet-Leterme gepoogd was invloed uit te oefenen op de rechters in de Fortis-zaak. Dit leidde tot het ontslag van de regering-Leterme I. Toch werden geen nieuwe verkiezingen uitgeschreven. Herman Van Rompuy (CD&V) werd gevraagd een nieuwe regering te vormen met de toenmalige meerderheidspartijen, waarvan hij premier werd.

De verder verslechterende economische situatie verplichtte de nieuwbakken regering-Van Rompuy tot een begrotingscontrole in maart 2009. In plaats van 1,2 % economische groei werd nu uitgegaan van een recessie van 1,7 %. De bezorgdheid over de mogelijke gevolgen van de fiscale consolidatie op de economie leidde ertoe dat de federale regering investeerde in een economisch herstelplan van € 1,26 miljard in plaats van het verder verlagen van het begrotingstekort. Deze beslissing gaf blijk van een zeker optimisme over een spoedig economisch herstel.

Eind 2009 werd echter duidelijk dat de economische context nog slechter was dan verwacht. De recessie bedroeg nu reeds 2,8 % van het BBP, met een grote impact op de publieke financiën tot gevolg. De regering voerde het fiscale consolidatiebeleid verder op in de tweejarige ontwerpbegroting 2010-2011 die ze in november 2009 aan het parlement voorlegde. Nog steeds werd uitgegaan van een economisch herstel in 2010 en een terugkeer naar normale economische groei in 2011, met als doel het begrotingstekort terug te dringen tot 0,5% van het BBP in 2010 en 1% in 2011. De voorgestelde maatregelen werden nog steeds verdedigd als niet-budgettaire beleidsdoelstellingen: de beperkte vervanging van pensioengerechtigde ambtenaren zou de efficiëntie van de administratie verhogen, het extra belasten van (bedrijfs)wagens en brandstoffen volgens mate van vervuiling zou het milieu ten goede moeten komen, enz. Verder werden taksen voor de energiesector ingevoerd en werden ontvangsten uit investeringen in de financiële sector verondersteld. Om het verwachte economische herstel niet in gedrang te brengen werden bovendien enkele maatregelen uit 2009

aangehouden, en werden nieuwe maatregelen ingevoerd (zoals bijvoorbeeld een btw-verlaging in de bouw, een verhoging van de pensioenen voor zelfstandigen en KMO's, en geen besparingen in de gezondheidszorg). Deze tweejarige begroting, balancerend tussen enerzijds bezuinigingen en anderzijds ondersteuning van de economie, zou het laatste politieke wapenfeit worden van Van Rompuy als premier. Het was opnieuw Letermie die de pas verkozen eerste president van de Europese Raad opvolgde.

In april 2010 presenteerde de regering-Letermie een bijgewerkte begroting voor 2010 die optimistischer is dan de initiële versie, aangezien er werd uitgegaan van een positieve groei van 1,4% in plaats van de initieel geraamde 0,4%. Dit leidde tot een stijging van de voorziene overheidsontvangsten en een meer dan evenredige stijging van verplichte transfers naar de gemeenschappen en gewesten. Met uitzondering van enkele maatregelen in de sociale zekerheid, werden geen nieuwe uitgaven voorzien. Bovendien ontving de overheid dividenden van haar overheidsbedrijven en inkomsten van haar participaties in de financiële sector. Tot slot werd een monitoringssysteem voor de lopende uitgaven voorgesteld dat toeliet om bedragen die werden ingeschreven toch niet uit te geven. Dit systeem van zogenaamde onderbenutting zou in sterke mate bijdragen tot de fiscale consolidatie.

In dezelfde periode viel de regering-Letermie over de kwestie Brussel-Halle-Vilvoorde. Nieuwe federale verkiezingen werden georganiseerd in juni 2010. De N-VA, die eerder al het kartel met CD&V had opgezegd, won deze verkiezingen in Vlaanderen met een programma voor meer Vlaamse autonomie, de socialistische partij was de winnaar in Wallonië met een eerder unitair programma. België raakte in een diepe politieke crisis verzeild, wat resulteerde in 's werelds langste regeringsformatie ooit. Toch was er zelfs in deze lange onderhandelingsperiode geen totaal machtsvacuüm, gezien de aanwezigheid van regeringen van gemeenschappen en gewesten, en gezien de federale regering in lopende zaken het nieuw verkozen parlement toeliet om – op een ad hoc basis – wetten, waaronder begrotingswetten, te stemmen.

Het is in deze context dat de ontslagnemende regering-Letermie een update van de begroting 2011 aan het nieuw samengestelde parlement voorlegde, met als doel de Belgische belofte aan de Europese Unie om het begrotingstekort terug te brengen tot 3,6 % van het BBP, te respecteren. Omdat ze politiek niet in de mogelijkheid was om structurele hervormingen door te voeren, leunde het begrotingsvoorstel van de ontslagnemende regering voornamelijk op het intensifiëren van onderbenutting van budgetten en de strijd tegen het mislopen van fiscale ontvangsten. Eveneens werd verder gebruikgemaakt van het systeem van eenmalige ontvangsten, voornamelijk via overheidsparticipaties in de financiële sector.

Echter, in plaats van bijkomende opbrengsten bleken de banken voor extra kosten te zorgen. Na slechte communicatie door de raad van bestuur van de in moeilijkheden verkerende Dexia Bank België, brak op 4 oktober 2011 paniek uit op de markten en stortte het aandeel in. De ontslagnemende regering werd geen keuze gelaten dan opnieuw financieel tussenbeide te komen: spaarders werd een garantie gegeven op deposito's, de bank met bijhorende risico's werd in twee gesplitst, waarbij het gezondere deel voor € 4 miljard genationaliseerd werd en de 'bad bank' voor € 2,9 miljard geherkapitaliseerd werd met garanties voor de transacties.

Ondertussen waren de formatieonderhandelingen nog steeds lopend, terwijl de druk van de financiële markten almaar toenam. Het renteverval tussen Belgisch en Duits staatspapier liep op tot een recordhoogte en kredietbeoordelaars Standard & Poor's en Moody's, verlaagden de Belgische rating<sup>5</sup>. Het scenario dat België tot de club van landen zou gaan behoren die het ergst getroffen werden door de Eurocrisis werd op die manier realistischer en leidde uiteindelijk tot politieke reactie.

Op 24 november 2011 deed aftredend premier Letermie een oproep aan de Belgische spaarders om te helpen via een aangeboden vijfjarige staatsbon met 3,4 % (netto)rente, ver boven de interesten die de spartelende banken op hun spaarrekeningen konden bieden en tegelijk ver onder de 5,85 % rente die de financiële

markten vroegen voor tienjarig staatspapier. De zogenaamde 'Ietermelening' was een succes. Samen met de buitenlandse missies om internationale investeerders te overtuigen van de financiële kredietwaardigheid van België, werd aan de financiële markten een duidelijk signaal gegeven dat België niet afhankelijk was van buitenlandse financiers om haar staatsschuld te financieren.

De druk van financiële markten leidde er eveneens toe dat er na 541 dagen een doorbraak kwam in formatiegesprekken. Op 6 december 2011, na een akkoord over een zesde staatshervorming, over de coalitie en over de begroting 2012, was de regering van premier Di Rupo een feit.

Tegen eind december 2011 legde de nieuwe regering-Di Rupo haar eerste begroting voor aan het parlement. Gegeven de Europese procedure bij buitensporige overheidstekorten, ambieerde de regering het begrotingstekort terug te dringen tot 2,4 % van het BBP. In de veronderstelling van 0,8 % economische groei betekende dit een netto-inspanning van € 11,3 miljard, gespreid over drie categorieën. Ten eerste zou een reductie van de uitgaven voor 42 % aan deze inspanning bijdragen, via een hele waslijst aan maatregelen: bezuiniging binnen het ambtelijk apparaat (snoeien in de ministeriële uitgaven, besparingen bij het overheidspersoneel, onderbenutting, centralisatie van aankopen, ...), het beperken van geldstromen (verlagen van subsidies, bevriezen van transfers naar autonome entiteiten, bezuinigen bij overheidsbedrijven, afschaffen van steun voor energiebesparende investeringen of voor milieuvriendelijke wagens, afschaffen van toenemende uitgaven in de gezondheidszorg of in de sociale zekerheid, gedeeltelijke overdracht van pensioenuitgaven voor ambtenaren naar de gemeenschappen en gewesten), doelgerichte besparingen (bij defensie en ontwikkelings-samenwerking) en structurele besparingen (einde-loopbaan- en werkloosheidsstelsels). De ontvangstenzijde droeg voor 34 % bij via verschillende heffingen op kapitaalontvangsten en andere belastingen (een toename in accijnzen voor alcohol en tabak, een btw-verhoging voor digitale televisie en een btw-invoering voor notarissen en deurwaarders). Tot slot leverde een waaijer aan overige maatregelen de resterende 24 % van

de budgettaire inspanning, voornamelijk door nieuwe heffingen voor de financiële sector, een verhoogde bijdrage door de energiesector en een geïntensifieerd beleid tegen fiscale en sociale fraude. Naast deze besparingsmaatregelen nam de regering-Di Rupo ook een drietal initiatieven om de economie te ondersteunen, namelijk een verlaging van de personenbelasting, een verlaging van de loonlasten voor de eerste drie aanwervingen van KMO's en het stimuleren van jobcreatie in de non-profitsector.

Tijdens de daaropvolgende periode bleef de regering-Di Rupo zich toelagen op het dagdagelijks management van de fiscale crisis. Nieuwe begrotingen en verschillende begrotingscontroles voegden extra maatregelen toe bovenop de besparingen voor 2011, echter zonder significante koerswijzigingen qua beleid. Onder meer bij een controle in april 2012 bleek de ambitieuze initiële begroting 2012 niet toereikend te zijn voor de gestelde doelstellingen, voornamelijk door een lager dan voorziene economische groei, waardoor de regering een extra pakket van € 1,8 miljard aan fiscale consolidatiemaatregelen diende door te voeren. Twee derde van deze maatregelen hadden een terugkerend karakter. De grootste bijdrage van deze budgettaire inspanning kwam opnieuw van de onderbenutting van de ambtelijke budgetten, waarbij een werkgroep opgericht werd die de taak had elke overheidsuitgave te controleren en enkel kosten toe te laten die strikt noodzakelijk zijn om de goede werking van de overheidsdiensten te garanderen.

In december 2012, bij het presenteren van haar begroting 2013, feliciteerde de regering-Di Rupo zichzelf met het gevoerde fiscale consolidatiebeleid dat België heeft toegelaten om zijn internationale geloofwaardigheid te herwinnen. Om op koers te blijven met de Europese fiscale afspraken werd bovendien een nieuwe inspanning van € 3,8 miljard voorzien. Onderbenutting leverde hierbij € 800 miljoen op, € 1,1 miljard kwam van verhoogde inkomsten (kapitaalontvangsten, heffingen, ...), € 1,3 miljard van uitzonderlijke maatregelen, en € 700 miljoen vanuit de sociale zekerheid.

De begrotingscontrole van mei 2013 voorzag opnieuw in additionele maatregelen, deze keer ter waarde van € 1,4 miljard. Om de koopkracht van de bevolking en de prille economische groei te vrijwaren, werd weer gekeken naar de administratie (verdere bezuinigingen in personeels- en werkingskosten, besparingen op de departementen Defensie en Ontwikkelingssamenwerking), de sociale zekerheid (voornamelijk besparingen in de gezondheidszorg), en verhoogde fiscale inkomsten (tabak, vastgoed, ...).

Tot slot werd in oktober 2013 door de regering-Di Rupo een tweede begrotingscontrole doorgevoerd, samen met de opmaak van de initiële begroting 2014. Hierbij werd een extra inspanning van € 969 miljoen voor 2013 voorzien en werden € 2,4 miljard aan maatregelen voor 2014 genomen. Aan de uitgavenzijde werd nog steeds zwaar ingezet op onderbenutting van kredieten, terwijl aan de inkomstenzijde voornamelijk nieuwe, specifieke belastingen werden doorgevoerd. Enkele uitzonderlijke maatregelen maakten het resterende deel uit.

## 5. Fiscale consolidatie in België: de analyse

Na het hierboven beschreven relaas van de evolutie van het fiscale crisisbeleid in de federale overheid, voeren we in wat volgt een diepere analyse uit van deze fiscale consolidatie. Ten eerste analyseren we de wijze waarop tot fiscale consolidatie besloten wordt. Vervolgens bestuderen we de inhoud en de omvang van de genomen maatregelen.

### a. De besluitvormingsfasen

We onderscheiden drie fasen van fiscale consolidatie tussen 2009 en de opmaak van de initiële begroting 2014:

- van eind 2008 tot juni 2010 heerste er een zeker optimisme over een snel economisch herstel. Er werden enkele bescheiden maatregelen genomen, ingrijpende besparingen werden uitgesteld en er werd geïnvesteerd in economische herstelmaatregelen. De politieke

prioriteit op dat moment was de roep om een nieuwe staatshervorming en de kwestie-BHV;

- vanaf de verkiezingen van juni 2010 werd de kloof tussen het nationale politieke toneel in een diepe crisis gehuld met als getuige de 541 dagen durende formatiegesprekken en de internationale agenda, gedomineerd door de Eurocrisis, alsmar groter. De ontslagnemende regering-Leterme trachtte deze kloof te overbruggen door toch in een voorlopige begroting te voorzien, maar hoewel een kiem van een consistent fiscaal consolidatiebeleid kon worden bespeurd, bleef het vermogen uit om drastische, noodzakelijke hervormingen (bv. op het vlak van arbeidsmarkt en pensioenen) door te voeren (BRANS, 2012). Bovendien kwam België eind 2011 in het vizier van de financiële markten met een recordverschil tussen de Duitse en Belgische rente op staatspapier en een verlaging van de Belgische kredietwaardigheid door Standard & Poor's en Moody's als gevolg;
- vanaf dit punt startte een derde periode waarin de federale regering de fiscale crisis wel fundamenteeler aanpakte: de succesvolle uitgave van de zogenaamde 'Leterme-staatsbon' had een positieve impact op hoe België door de financiële marktspelers werd bekeken, het formatieakkoord en de aanstelling van de regering-Di Rupo herstelde de geloofwaardigheid van ons land en de begroting 2012 vormde een begin van een strikte fiscale consolidatie. Nadien zette de regering hetzelfde fiscale consolidatiebeleid verder in nieuwe begrotingen en via verscheidene begrotingscontroles, ook al waren deze latere inspanningen nooit zo intens als in de begroting 2012.

### b. Het besluitvormingsproces

Om de begrotingsopmaak op het federale niveau, en de evolutie ervan, te karakteriseren, baseren we ons op twee ideaaltypische modellen die PETERS *et al.* (2011) hebben geformuleerd, namelijk rationele en incrementele besluitvorming<sup>6</sup>. In het eerste model wordt uitgegaan van het stellen van fundamentele, politieke prioriteiten via snelle, drastische, gecentraliseerde, coherente en systematische besluitvorming die leidt tot duurzame langetermijnoplossingen. Het tweede

model verwijst naar incrementele, pragmatische compromissen via trage, zwakke en gedecentraliseerde besluitvorming die resulteren in een lappendeken van incoherente ingrepen op korte termijn.

Traditioneel start het begrotingsproces<sup>7</sup> in de federale overheid met de prognose van economische groei door het federaal planbureau. Met deze input kan de FOD Budget en Beheerscontrole berekenen wat een louter ongewijzigd beleid zou kosten. Vervolgens beslist de regering over een doelstelling in termen van een maximaal begrotingstekort en stelt ze een omzendbrief op met richtlijnen voor de opmaak van de begroting. Ze laat de ministeriële kabinetten met de betrokken administratie een voorafbeelding van de begroting van zijn FOD/departement opmaken, inclusief voorstellen over nieuwe bestedingen en besparingen. Deze voorstellen worden eveneens voorgelegd aan de Inspecteur van Financiën. Na politieke discussie en goedkeuring van de definitieve cijfers bereikt de regering (tijdens het begrotingsconclaaf) finaal een akkoord over het ontwerp van begroting. Deze ontwerp-begroting wordt ten slotte ter goedkeuring voorgelegd aan het parlement.

Algemeen gezien is dit proces een voorbeeld van het incrementele model: het bestaat uit een opeenvolging van compromissen tussen uiteenlopende opties, wat veelal resulteert in een amalgaam van kleine maatregelen. De meest symbolische maatregel van de huidige fiscale consolidatie – onderbenutting van kredieten – illustreert dit goed. In plaats van de begunstigden te beschermen, heeft deze maatregel net als doel om specifieke beleidskeuzes te vermijden door aan alle administraties een gelijke opoffering te vragen. Ook het systematisch steunen op eenmalige maatregelen is een goede illustratie.

Het zou echter onjuist zijn te stellen dat de federale overheid in het kader van fiscale consolidatie helemaal geen hervormingen heeft doorgevoerd. Zowat alle inkomstenmaatregelen waren gericht op specifieke groepen (eigenaars van vervuilde wagens, rijke (energie) of falende (banken) economische sectoren, investeerders) en kunnen gerechtvaardigd worden door gemaakte beleidsdoelstellingen. Ook sommige uitgavenmaatregelen

zijn een duidelijke weerspiegeling van fundamentele beleidskeuzes. De meest symbolische hiervan zijn de hervormingen van de pensioenregelingen en het werkloosheidsstelsel.

Bovendien werd nog tot een andere, veel meer fundamentele, hervorming besloten, met name de zesde staatshervorming. Vanaf de volgende legislatuur zullen progressief verschillende bevoegdheden worden overgedragen van het federale naar de regionale overheidsniveaus, zij het niet altijd met de volledige bijbehorende budgetten. Dit heeft tot gevolg dat op lange termijn een deel van de politieke verantwoordelijkheid voor fiscale consolidatie decentraal komt te liggen, daar waar de lasten van de crisis momenteel volgens een strikt akkoord verdeeld worden over de verschillende overheidsniveaus.

Het begrotingsproces in ons land is niet fundamenteel geëvolueerd gedurende de crisis. Toch vallen enkele wijzigingen te noteren:

- een groeiende inmenging van Europese instellingen: de nieuwe procedures die zijn vastgelegd in het versterkte Stabiliteits- en Groeipact (SGP) van de Europese Unie dwingen de lidstaten tot een grotere begrotingsdiscipline. Anno 2014 is het niet meer denkbaar het begrotingstekort te laten oplopen tot 5,9 % van het BBP zoals de federale overheid deed in 2009;
- de inrichting van een monitoringcomité met als opdracht de evolutie van de ontvangsten en de uitgaven op te volgen, vooruitzichten te formuleren en regelmatig nauwkeurig verslag uit te brengen over de huidige en de toekomstige begrotingstoestand;
- een sterkere aandacht voor de economische groeiverwachtingen: de eerste stap van het begrotingsproces, nl. de raming van de kosten bij ongewijzigd beleid gegeven een bepaalde economische groei, is een stuk belangrijker geworden. De federale overheid leunt op meer bronnen van input dan vroeger en het bepalen van de te verwachten economische groei voor het budgettaire jaar is een echte politieke beslissing geworden;
- voortdurend en over meerdere jaren begroting: steeds meer komt een einde aan begrotingen die enkel het komende jaar in rekening brengen. Enerzijds komt dit omdat de federale

begroting vandaag de dag deel uitmaakt van een raamwerk op middellange termijn, dat onderhandeld wordt met de Europese instellingen (cf. stabiliteitsprogramma's) aan de ene kant en de regio's en lokale overheden aan de andere kant. Binnen dit kader (in de literatuur vaak aangeduid met de term Medium-Term Expenditure Framework (MTEF)) krijgen begrotingen, via opeenvolgingen van begrotingscontroles, steeds meer een quasi-permanent karakter. Een illustratie hiervan zijn de tien begrotingsdocumenten die de afgelopen vier begrotingsjaren door de federale regering aan het parlement zijn voorgelegd.

We concluderen dat het begrotingsproces in federaal België overeenkomt met het incrementele model van besluitvorming. Ondanks enkele wijzingen in het begrotingsproces en het strikt toezicht vanuit het supranationale niveau, bevatten de recente begrotingen in de crisisperiode geen structurele tendens naar weldoordachte, systematische hervormingen op lange termijn, maar het sluit zulke hervormingen ook niet uit. We stellen vast dat de meest fundamentele hervormingen doorgevoerd werden in de periode dat de fiscale crisispolitiek het meest acuut was, namelijk in het najaar van 2011, toen de financiële markten een enorme druk uitoefenden op België, met een doorbraak in de 541 dagen durende formatieonderhandelingen en de regering-Di Rupo tot gevolg.

### **c. De inhoud van de consolidatiemaatregelen**

Om onze analyse van het besparingsbeleid in de Belgische federale overheid verder vorm te geven, focussen we ons in dit deel op de inhoud van de budgettaire crisismaatregelen. Hierbij hanteren we de standaardeconomische opdeling van consolidatiemaatregelen, zoals gehanteerd door onder meer de OESO (2011, 2012) in uitgaven- en ontvangstenmaatregelen. Een gedetailleerd overzicht van de fiscale consolidatiemaatregelen die door de federale regering genomen zijn sinds 2009 is weergegeven in tabel I.

Tabel I geeft aan dat de crisismaatregelen substantieel toegenomen zijn overheen de periode 2009-2013, zowel in termen van besparingen op uitgaven als verhoogde inkomsten. Reeds in 2009, het startpunt van de fiscale crisis, werden door de federale regering enkele fiscale consolidatiemaatregelen genomen, met een doorwerking naar 2010 toe. Dit werd gevolgd door bescheiden maatregelen in 2011, toen de federale regering ontslagnemend was. Hoewel het concept 'lopende zaken' door de aanslepende politieke crisis een bredere invulling kreeg, konden slechts een handvol structurele maatregelen genomen worden. In schril contrast hiermee staan de opeenvolgende acties die door de regering-Di Rupo in 2012 en 2013 werden ondernomen, met nog extra maatregelen die in de loop van 2013 werden getroffen om het begrotingstekort binnen de perken te houden.



**Tabel 1** Fiscale consolidatiemaatregelen 2009-2014  
(FOD Financiën 2013; FOD Budget & Beheerscontrole 2013)

Regering		Leterme – Van Rompuy			Di Rupo										
Begrotingsdocument <sup>8</sup>		Stabiliteitsprogramma 2011-2014			2012 initieel (*)	2012 update (*)	2012 initieel	2012 update	2013 initieel	2013 update	2013 initieel	2012 update	2013 initieel	2013 update	2014 initieel
Jaar van budgettaire impact <sup>9</sup>		2009	2010	2011	2012	2012	2013	2013	2013	2013	2013	2014	2014	2014	2014
1. Uitgaven- maatregelen		1.263	1.434	929	4.369	295	6.033	1.384	523	561	8.091		1.139	668	1.670
1.1. Operati- onele maatre- gelen						152				304					632
Personeelsuit- gaven (loon- of personeels- verlagingen), reorganisaties, efficiëntiewinsten, werkingsmidde- len, beter inter- departementaal beheer.	Besparingen op personeelsuitga- ven	100	100		120		210	19			321		90		
	Besparing op werkingsmiddelen	100	100	506	216		282	175			348		175		
1.2. Program- maatre- gelen															
Besparingen op beleidskredieten in de verschil- lende sectoren	Sociale zekerheid:														
	- Gezondheids- zorg	956	1.093	252	2.300	62	2.761	370	166	63	3.348		370	166	185
	- Overige	107	141	171	541	31	1.060	340	108	194	1.579		407	225	674
	Ontwikkelings- samenwerking				145	50	145	107			310				179
	Defensie				15		25	100			35				

Regering	Leterme – Van Rompuy				Di Rupo											
Begrotingsdocument <sup>8</sup>	Stabiliteitsprogramma 2011-2014				2012 initieel (*)	2012 update ( <sup>9</sup> )	2012 initieel	2012 update	2013 initieel	2013 update	2014 initieel	2012 initieel	2012 update	2013 initieel	2013 update	2014 initieel
Jaar van budgettaire impact <sup>9</sup>	2009	2010	2011		2012	2012	2013	2013	2013	2013	2013	2014	2014	2014	2014	2014
1.3. Kapitaal- uitgaven	NMBS en boost				263		100		244			160		50		
	Afschaffing steun groene wagens				328		361					397				
	Fiscale uitgaven						356					716				
	Usurerende bevoegdheden				250		300					300				
	Varia				191		433		29			577		47		
2. Inkomsten- maatregelen	692	898	1.285	3.950	823	4.178			1.325	657	338	4.559		852	500	931
2.1. Consu- mentenbelas- tingen	Accijnzen op tabak en alcohol	59	118	133	178	58	158		160	50	34	158		160	100	183
	Energiebesparen- de belastingen	376	531		200		205					210				
	Btw				334	3	192					201				89
2.2. Belas- tingen op inkomsten				917	38	929			651	90		943		628		
2.3. Belastin- gen voor on- dernemingen	Vennootschaps- belasting				150		180				140	180				165
	Notionele interest- aftrek			50	1.620		1.969		256	30		2.318		64		
2.4. Niet-fis- cale ontvang- sten			592	426			246		258	293	33	246			9	61
2.5. Andere	257	249	510	125	724	299					131	303				433

Regering	Leterne – Van Rompuy			Di Rupo									
	Stabiliteitsprogramma 2011-2014			2012 initieel (*)	2012 update (a)	2012 initieel	2012 update	2013 initieel	2013 update	2013 initieel	2014 initieel	2013 update	2014 initieel
Jaar van budgettaire impact <sup>o</sup>	2009	2010	2011	2012	2012	2013	2013	2013	2013	2014	2014	2014	2014
3. Overige maatregelen	652	1.351	78	2.971	701	2.976		1.058	254	70	3.266	563	268 163
Strijd tegen fiscale en sociale fraude	172	365	78	702	27	988		730			1.488	387	
Financiële sector	245	751		100		100		50			100	50	
Energiesector	235	235		300		369		55			369	55	
Varia				1.029	250	642		11			265	11	
Technische correcties				840	334	618			231		603	246	
Herziening interreslasten				0	90	259		212	22		441	60	22
TOTAAL (begrotingsdocument)	2.607	3.683	2.292	11.290	1.819	13.187	1.200	3.767	1.434	969	15.916	2.554	1.436 2.764
TOTAAL (begrotingsjaar)	2.607	3.683	2.292		13.109					20.557			23.870
Bijkomende inspanning (schatting)	2.607	3.683	2.292		13.109					7.448			3.313

\* Initieel: initiële begroting voor jaar n (ingediend bij de Kamer in oktober van jaar n-1; goedgekeurd door de Kamer voor 31 december van jaar n-1).  
o Update: extra maatregelen genomen in het kader van de begrotingscontroles in jaar n.

**Uitgavenmaatregelen** – Naar analogie met de onderverdeling van de OESO (2011, 2012) identificeren we vier categorieën van besparingen op uitgaven. Ten eerste zijn er de operationele maatregelen, die verder opgesplitst kunnen worden in besparingen op de personeelsomvang en bezuinigingen op werkmiddelen van overheidsdiensten. Er bestaan verschillende maatregelen om personeelskosten te verlagen, onder andere het instellen van een aanwervingsstop, vervroegde pensionering, loonbevriezing, het afremmen van bevorderingen, of het verschuiven van personeel (RAUDLA *et al.* 2013). Aangezien de ambtenarij in België gereguleerd is door een statuut dat de verloning koppelt aan factoren zoals diploma of anciënniteit, is het niet meteen mogelijk voor de federale overheid om te steunen op loonbevriezing (laag loonverhoging), noch kan teruggevoerd worden op rechtstreekse afvloeiingen. De regering heeft echter wel de opportuniteit aangegrepen die de vergrijzing van het overheidspersoneel met zich meebrengt door de systematische vervanging van pensioengerechtigde ambtenaren een halt toe te roepen. Er is met andere woorden geen directe aanwervingsstop (er komen immers nog steeds posities vacant), eerder een beperkte werking in vergelijking met het aantal pensioneringen. Bovendien werd het aantal ambtenaren ook verlaagd door het niet verlengen van contracten van bepaalde duur. Deze maatregelen hebben samen geleid tot een daling van 5 % van het federale overheidspersoneel tussen 2008-2012, wat resulteert in een besparing van 1,1 % op de loonkosten tussen 2011-2014 (FOD BUDGET EN BEHEERSCONTROLE 2013).

Naast de inspanningen op vlak van personeel heeft de regering ook ingezet op efficiëntiewinsten. Hierbij classificeren we een van de voornaamste consolidatiemaatregelen van de federale regering, nl. de onderbenutting van werkmiddelen, als efficiëntiewinsten.

Naar analogie met de principaal-agenttheorie verwacht de regering dat departementen en agentschappen meer middelen zullen vragen dan ze effectief nodig hebben om hun dienstverlening te garanderen (LANE 2005), waardoor ze het legitiem acht een min of meer lineaire besparing op operationele kredieten door te voeren. Welke entiteiten eventueel toch aan deze

kaasschaaf kunnen ontsnappen, maakt deel uit van het eerder besproken besluitvormingsproces. Een deel van de uitgespaarde gelden wordt in een reservefonds geplaatst. Departementen en agentschappen kunnen een aanvraag indienen voor middelen uit dit fonds indien ze kunnen aantonen dat dit absoluut noodzakelijk is voor de continuïteit van hun dienst.

Onze berekeningen van de besparingsmaatregelen, weergegeven in tabel I, tonen aan dat de impact van de operationele maatregelen relatief beperkt is, zeker in vergelijking met de programmabesparingen, een tweede categorie van uitgavenmaatregelen. Naast bezuinigingen op defensie en op ontwikkelingssamenwerking slaan deze programmabesparingen voornamelijk op socialezekerheidsaspecten als gezondheidszorg, pensioenen en werkloosheid. De politieke meerderheidspartijen onderhandelen doorgaans een stijging van de budgetten voor gezondheidszorg tijdens de regeringsformatie, zoals ook het geval was bij de vorming van de regering-Di Rupo. Echter, gedurende de begrotingsgesprekken besloot de regering de automatische budgetverhoging voor sociale zekerheid niet door te voeren. Men zou dus kunnen opperen dat dit in analytische termen geen uitgavenbesparing is, maar vanuit het regeringsoogpunt staat deze reductie van de geplande uitgavenverhoging wel degelijk gelijk aan een besparing.

Hoewel de sociale zekerheid een belangrijke beleidssector is in België, was het pas na de vorming van een stabiele regering dat de nodige substantiële maatregelen genomen konden worden. Zo werd er in 2012 door de federale regering een akkoord bereikt over de hervorming van de pensioenen, ook al worden de baten hiervan pas op langere termijn verwacht. In een poging om de gemiddelde pensioenleeftijd te verhogen wordt brugpensioen ontmoedigd en wordt de leeftijd voor vervroegde pensionering opgetrokken. De normale pensioenleeftijd blijft, voorlopig althans, behouden op 65 jaar. Bijkomende wijzigingen aan het pensioenstelsel, zoals een hogere belasting op aanvullende bedrijfspensioenen voor werknemers die vroegtijdig met pensioen gaan, worden momenteel voorbereid. Ook het systeem van werkloosheidsuitkeringen heeft in 2012 een grondige hervorming door-

gemaakt, inclusief een toenemende degressiviteit van de uitkering voor langdurig werklozen.

Een derde categorie van uitgavenmaatregelen zijn de besparingen op kapitaaluitgaven (met name het uitstellen of annuleren van investeringen). De federale regering heeft recent beslist de investeringen in overheidsbedrijven zoals de NMBS en Bpost te verlagen met € 260 miljoen in 2012, € 100 miljoen in 2013 en € 160 miljoen in 2014 (FOD FINANCIËN 2013). Daartegenover staat wel dat de regering, via kapitaalinjecties en overheidsgaranties, uitgebreid heeft geïnvesteerd in de falende bankensector. Dit reddingspakket voor de Belgische banken was zo substantieel dat het in relatieve termen aansloot bij de inspanningen in IJsland, Ierland en het Verenigd Koninkrijk (KICKERT 2012).

De vierde en laatste groep van uitgavenmaatregelen wordt gevormd door beslissingen die niet in de vorige categorieën ondergebracht kunnen worden, zoals besparingen uit fiscale uitgaven en usurperende bevoegdheden.

**Ontvangstenmaatregelen** – De inkomstenmaatregelen van de federale regering betreffen zowel fiscale als niet-fiscale ontvangsten. Tijdens de begrotingsopmaak is er binnen de regering sterk gedebateerd over het al dan niet doorvoeren van een algemene btw-verhoging. Uiteindelijk werd besloten dit niet te doen. Toch zijn er enkele nieuwe btw-plichten ingevoerd – bijvoorbeeld voor notarissen en deurwaarders vanaf 2012, en voor advocaten vanaf 2014 – en specifieke btw-tarieven opgetrokken (digitale televisie) (FOD FINANCIËN, 2013). Jaar na jaar verhoogde de federale regering ook de accijnzen op tabak en alcohol.

De inkomstenmaatregel met de grootste budgettaire impact is de hervorming van het systeem van notionele interestafrek (FOD BUDGET EN BEHEERSCONTROLE 2013). Dit regime werd destijds ingevoerd als tegemoetkoming aan ondernemingen die hun investeringen financierden met eigen middelen (en dus niet via leningen), wat België tot een meer aantrekkelijke locatie moest maken voor buitenlandse investeerders. Het principe van de notionele interestafrek blijft overeind, maar er werden een aantal beperkin-

gen doorgevoerd die voor de overheid extra inkomsten opleverden.

Andere belangrijke maatregelen in deze categorie zijn onder meer een verhoging van de roerende voorheffingen op heel wat beleggingsproducten van 15 % naar 25 % en het aanpassen van de meerwaardebelasting bij vennootschappen. Aangezien de personenbelasting in België reeds hoog is (een belastingvoet van meer dan 40 % voor gemiddelde inkomens), worden op dat vlak weinig fiscale maatregelen genomen en is de tendens op lange termijn eerder om dit lastenniveau, zowel voor werknemers als bedrijven, verder te verlagen.

**Overige maatregelen** – Naast besparingsmaatregelen op vlak van inkomsten of uitgaven, heeft de federale regering nog heel wat andere initiatieven genomen om de begroting op peil te houden. In de eerste plaats betreft het de strijd tegen de fiscale en sociale fraude, waarvan de regering een aanzienlijke return verwacht. Daarnaast is er de eenzijdig opgelegde bijdrage van de energiesector, uitgelegd als een compensatie voor de hoge energieprijzen en het gebrek aan concurrentie in de sector. Ten derde gaat het om dividenden uit overheidsbedrijven en andere participaties, en uiteraard ook uit de bankensector waarin de overheid massaal diende te investeren tijdens de financiële crisis.

We vermelden voor de volledigheid ook dat technische correcties op de begrotingen en eventuele meeropbrengsten door een herziening van de interestlasten op de staatsschuld ook in deze categorie van overige maatregelen werden ondergebracht.

## 6. Beoordeling van de hypotheses

Bij de bespreking van het analytische raamwerk werden drie hypotheses geformuleerd, passend binnen het internationale COCOPS-onderzoekskader. In deze paragraaf onderzoeken we, op basis van voorgaande analyses, of deze hypotheses empirisch aanvaard kunnen worden voor wat de Belgische federale overheid betreft, en passen we ze indien nodig aan.

**I. De omvang van fiscale crisis, zoals aangegeven door macro-economische indicatoren, beïnvloedt de omvang van fiscale consolidatie**

Indien de hypothese die macro-economische indicatoren koppelt aan fiscale consolidatie cor-

rect is, zouden we de sterkste fiscale consolidatie moeten waarnemen in de ergste jaren (macro-economische gezien) van de crisis.

**Tabel II** Macro-economische indicatoren voor België 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
BBP per capita (€)	31,600	32,700	33,600	34,000	34,300
Economische groei (BBP)	-2,8	2,3	1,8	-0,1	0,2
Begrotingstekort (% BBP)	-5,6	-3,7	-3,7	-4,0	-2,6
Overheidsschuld (% BBP)	95,7	95,7	98,0	99,8	101,5
Werkloosheidsgraad (ILO)	7,9	8,3	7,2	7,6	8,5

Bron: EUROSTAT (2014); NBB (2014).

Tabel II geeft een overzicht van de belangrijkste macro-economische indicatoren voor België voor de jaren 2009-2013. Op basis van deze indicatoren zien we dat 2009 meteen het slechtste jaar van de set was, met een negatieve economische groei van 2,8 % van het BBP, een werkloosheidsgraad die significant gestegen was dat jaar met 0,9 %, net als de overheidsschuld (+ 6,5 % BBP) en het overheidstekort (+ 4,6 % BBP). 2010 en 2011 waren relatief betere jaren, met een positieve economische groei en een begrotingstekort en overheidsschuld die onder controle bleven. De trend was opnieuw negatief in 2012 en (in mindere mate) in 2013, met een stagnerende economie, een stijgende werkloosheidsgraad, een groter begrotingstekort in 2012 en een overheidsschuld die in 2013 de symbolische kaap van 100 % van het BBP overschreed. Algemeen kunnen we stellen dat de crisis haar dieptepunt bereikte in 2009, sterk matigde in 2010 en matig tot ernstig bleef in 2012 en 2013.

Wanneer we vervolgens naar de fiscale consolidatie in ons land kijken, zien we een vergelijkbare U-vormige curve die daalt in het midden van de crisisperiode. De intensiteit ervan verschilt echter, met de zwaarste maatregelen genomen in 2012, niet in 2009. In dat jaar werden structu-

rele hervormingen doorgevoerd met de grootste budgettaire impact. In 2009 daarentegen was er van een fiscaal consolidatiebeleid nog geen sprake: de voorziene beleidsinvesteringen voor vergrijzing en ontwikkelingssamenwerking werden behouden, met daarbovenop nog economische herstelmaatregelen. De fiscale consolidatie kende pas in 2010 een voorzichtige start, maar belande op de achtergrond tijdens de eendeloze formatiegesprekken in 2011.

We kunnen dus concluderen dat de macro-economische indicatoren wel degelijk een invloed hebben gehad op fiscale consolidatie (*i.e.* de regering zou niet zulke drastische maatregelen hebben genomen in een gunstiger economisch klimaat), al werkt deze invloed met vertraging. De regering heeft in feite de 2009-crisis ten gronde aangepakt in 2012. Het politieke systeem blijkt daarbij in tussentijd de impact van de crisis op te vangen. De eerste hypothese wordt dus bevestigd in België, maar het effect lijkt in wisselwerking te staan met andere factoren.

## **II. Het politiek-ambtelijke systeem beïnvloedt het potentieel van snelle en drastische besluitvorming**

Indien de hypothese die het politiek-ambtelijke systeem koppelt aan fiscale consolidatie correct is, dan zou de fiscale consolidatie over de jaren heen ongeveer gelijk moeten blijven aangezien het Belgische politiek-ambtelijke systeem onveranderd is gebleven tijdens de crisis. Tijdens interviews is aangegeven dat in België de politieke consensus bestaat om zoveel als mogelijk een beroep te doen op zogenaamde 'pijnloze maatregelen'. De federale regering steunt daarbij voornamelijk op lineaire (zoals onderbenutting) en eenmalige maatregelen. Dit staat in direct verband met de consensuele aard van ons politiek-ambtelijke systeem. Indien België een meerderheidsstelsel zou zijn in plaats van een coalitiestelsel, dan zou er meteen na de verkiezingen een regering zijn, mogelijk met minder scrupules om het beleid van koers te veranderen ten opzichte van een vorige regering.

Op een meer concreet niveau zijn er echter wel een aantal verschillen in de fiscale consolidatiemaatregelen overheen de tijd. In de begroting 2012 bijvoorbeeld betreffen de meeste inkomstenmaatregelen ontvangsten uit kapitaal, wat overeenkomt met het politieke discours van de partij van de premier. Met een andere coalitie zouden er vermoedelijk andere inkomstenmaatregelen genomen zijn, of een andere mix van inkomsten- en uitgavenmaatregelen. Toch is dit niet rechtstreeks een gevolg van het politiek-ambtelijke systeem op zich, eerder van de verkiezingsresultaten die bepaalde acties van politieke partijen toelaten en andere mogelijke acties uitsluiten.

Specifiek is er de politieke crisis waardoor er tussen juni 2010 en december 2011 geen regering was en bijgevolg slechts een beperkte mate van fiscale consolidatie. Er is dus met andere woorden naast de structurele factor (het politiek-ambtelijke systeem) ook een contextuele factor om de fiscale consolidatie (of de afwezigheid ervan) te verklaren, namelijk de mate waarin de winnaars van de federale verkiezingen in de twee taalgroepen overeenstemming kunnen vinden over hun beleidsvisies. In deze Belgische case kon er slechts een regering gevormd worden – en dus

een fiscaal consolidatiebeleid geïmplementeerd worden – nadat aan Vlaamse zijde de winnaar van de verkiezingen (N-VA) vervangen werd door andere politieke partners.

We concluderen dat het Belgische politiek-ambtelijke systeem (consensueel) inderdaad het potentieel van de fiscale consolidatie beïnvloedt, waarbij dit leidt tot een mix van maatregelen met als doel te vermijden dat beleidsprioriteiten van de coalitiepartijen geschrapt moeten worden. Het politiek-ambtelijke systeem blijft echter slechts een kader waarin kiezers onrechtstreeks het fiscale consolidatiebeleid kunnen beïnvloeden.

## **III. Externe factoren verklaren mee de specificiteit van de fiscale crisis en consolidatie**

Indien de hypothese dat externe factoren een invloed hebben op fiscale consolidatie standhoudt, dan zou men veranderingen in de fiscale consolidatie moeten waarnemen naargelang de aan- of afwezigheid van zulke externe factoren. Deze externe factoren slaan bijvoorbeeld op de wereldwijde economische en financiële toestand, de crisis in de Eurozone, en voorwaarden die door supranationale instellingen worden opgelegd.

In het geval van de Belgische fiscale crisis blijken drie externe factoren een empirische relevantie te hebben:

- de bankencrisis, die België heeft getroffen in twee fasen (eind 2008 en eind 2011). In beide gevallen heeft het een ernstige impact gehad op de publieke financiën, vooral op de staatsschuld en de bijhorende interestlasten. In de eerste fase heeft de bankencrisis niet meteen tot fiscale consolidatiemaatregelen geleid en investeerde de overheid voornamelijk in economisch herstel. De tweede golf van de bankencrisis bracht echter een bredere stroom aan externe invloeden met zich mee (*cf. infra*) en leidde bijna onmiddellijk tot een besparingsbeleid;
- de Eurocrisis heeft eind 2011 zwaar ingewerkt op België, toen de rente op Belgisch tienjarig overheidspapier steeds verder opliep ten opzichte van de Duitse rente, richting de toenmalig hoge rente op Portugese, Italiaanse

of Ierse obligaties. Dit leidde uiteindelijk tot directe politieke actie met de 'Letermelening' en een doorbraak in de eindeloze formatiegesprekken (cf. *supra*). De Eurocrisis heeft eveneens geleid tot procedures voor een strengere fiscale discipline in de EU. Alle begrotingsdocumenten verwijzen nu systematisch naar de afspraken met de EU om het fiscale consolidatiebeleid te rechtvaardigen. Direct en indirect heeft de Eurocrisis de fiscale consolidatiemaatregelen versterkt;

- eind 2011, tegelijk met de Eurocrisis en de tweede golf van de bankencrisis, oefenden de financiële markten een enorme druk uit op ons land om werk te maken van een drastisch fiscaal consolidatiebeleid, onder meer door het verlagen van de kredietscore van België.

De combinatie van deze drie, onderling gerelateerde, externe factoren was voldoende om een einde te maken aan de politieke crisis in ons land en de fiscale crisis fundamenteel aan te pakken. We concluderen dat ook de derde hypothese bevestigd wordt in de Belgische case.

## 7. Conclusie

In dit artikel hebben we de impact geanalyseerd van de fiscale crisis op de federale overheid in België tijdens de periode vanaf 2009 tot en met het opmaken van de initiële begroting 2014. De drie hypothesen die we daarbij naar voren hebben gebracht, blijken bevestigd. De analyse laat bovendien toe een onderscheid te maken tussen de *mate* en de *inhoud* van de fiscale consolidatie.

Voor wat betreft de *mate* van fiscale consolidatie is het duidelijk dat de slechte macro-economische context noodzakelijk bleek om een beleid van fiscale consolidatie op poten te zetten. De federale regering zou eind 2011 wellicht nooit tot een ambitieus fiscaal consolidatiebeleid overgegaan zijn indien de economische groei wel behoorlijk was geweest. Toch volstond de slechte economisch toestand op zich niet: in 2009 was de context objectief gezien nog slechter dan in 2011 en toen was er geen strikt besparingsbeleid, eerder investeringen in economisch herstel. De externe druk van de Europese instellingen en de financiële markten hebben ervoor gezorgd

dat de Belgische federale regering eind 2011 de noodzakelijke maatregelen trof. Het is maar de vraag of de formatieonderhandelingen, en bijgevolg een beleid van fiscale consolidatie, succesvol zouden geweest zijn indien deze externe druk er toen niet was geweest.

De *inhoud* van het fiscale consolidatiebeleid blijkt dan weer niet gedictieerd door de macro-economische situatie en externe druk, wel door politieke factoren die zowel van structurele aard zijn als bepaald door de omstandigheden. Structureel gezien leidt het consensuszoekende karakter van ons politiek-ambtelijk systeem tot evenwichtige – sommigen noemen het incoherente – fiscale consolidatiemaatregelen, namelijk een mix van ideologisch gestoelde uitgaven-, inkomsten- en overige maatregelen, die bij voorkeur vermijden dat bepaalde politieke strekkingen opofferingen zouden moeten doen. Daarnaast leiden specifieke omstandigheden, zoals bijvoorbeeld de verkiezingsresultaten en de acties van bepaalde politieke partijen, tot de heersende coalitie en dus indirect tot de betreffende maatregelen die in het kader van fiscale consolidatie genomen worden.

Onze analyse van de impact van de fiscale crisis biedt tegelijk opportuniteiten voor verder onderzoek. Deze mogelijkheden zitten eerst en vooral in verder verfijnen van de geformuleerde hypothesen. Zo is het bijvoorbeeld wenselijk na te gaan in hoeverre de eerste hypothese voldoende aandacht heeft voor omgekeerde effecten. De grootte van de fiscale crisis kan immers ook negatief correleren met de omvang van de maatregelen indien voor een keynesiaanse aanpak (i.e. stimuleringsmaatregelen) gekozen wordt. Bijkomend onderzoek kan ook tot meer nuancering leiden omtrent welke factoren precies welke impact hebben en hoe zwaar de verschillende factoren ten opzichte van elkaar wegen. Tot slot is het ook nuttig om het verschil in aanpak van de crisis in de tijd (met eerdere crisisperiodes) en in de ruimte (met andere landen) verder te onderzoeken. Voor wat betreft dit laatste geeft de COCOPS-studie, waarin deze bijdrage kadert, reeds een aanzet. Maar expliciet vanuit Belgisch oogpunt bekeken is het interessant na te gaan waarom de federale overheid de fiscale crisis gelijkaardig, of net anders, aanpakt dan andere landen (bijvoorbeeld andere federale landen).



## Referenties

BRANS, M. (2012). Continuity and Change in Belgium's Caretaker Administration. *European Political Science*, 11(1), 102-107.

EIJFFINGER, S.C.W. (2010). *Spread of the Crisis – Impact on Public Finances*. Briefing Paper for the CRIS Committee. Brussel: Europees Parlement.

EUROSTAT (2013). *Statistics database*. Geraadpleegd via [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database).

FOD BUDGET EN BEHEERSCONTROLE (2013). *Begrotingsdocumenten*. Geraadpleegd via [www.begroting.be](http://www.begroting.be).

FOD FINANCIËN (2013). *Belgische stabiliteitsprogramma's*. Geraadpleegd via [www.stabiliteitsprogramma.be/](http://www.stabiliteitsprogramma.be/).

KICKERT, W. (2012). "State responses to the fiscal crisis: Belgium". In *Public Money & Management*, 32(4), 303-310.

KICKERT, W., RANDMA-LIIV, T. & SAVI, R. (2013). *Fiscal Consolidation In Europe: A Comparative Analysis*. COCOPS WP7, Trend Report.

LANE, J.E. (2005). *Public Administration and Public Management: The principal-agent perspective*. Londen: Routledge.

NBB (2013). *Belgian Prime News. No. 61 September 2013*. Brussel: Nationale Bank van België.

NBB (2014). *Economische indicatoren voor België. N° 2014-16*. Brussel: Nationale Bank van België.

OESO (2011). *Restoring Public Finances. Special Issue of the OECD Journal on Budgeting*.

OESO (2012). *Restoring Public Finances, 2012 Update. Special Issue of the OECD Journal on Budgeting*.

OESO (2013). *Statistics*. Databank geraadpleegd via <http://stats.oecd.org/>.

PETERS, B.G., PIERRE, J. & RANDMA-LIIV, T. (2011). "Global Financial Crisis, Public Administration and Governance: Do New Problems Require New Solutions?". In *Public Organization Review*, 11(1), 13-27.

POLLITT, C. & BOUCKAERT, G. (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.

RAUDLA, R., SAVI, R. & RANDMA-LIIV, T. (2013). *Literature Review on Cutback Management*. COCOPS WP7, Deliverable 1.

STROOBANTS, J., TROUPIN, S. & STEEN, T. (2013). *The global financial crisis in the public sector as an emerging coordination challenge. Short country report for Belgium*. COCOPS WP7.

TROUPIN, S., STROOBANTS, J. & STEEN, T. (2013). *The Impact of the Fiscal Crisis on Belgian Federal Government: Changes in the Budget Decision-making Process and Intra-Governmental Relations*. Paper gepresenteerd op de Conference on the Impact of the Fiscal Crisis on Public Administration, Tallinn, Estland, 3-4 mei 2013.

## EINDNOTEN

- 1 Deze bijdrage kadert binnen het onderzoek dat werd uitgevoerd voor het COCOPS-project, gefinancierd door het EU FP7 Socio-economic Sciences & Humanities (grant agreement No. 266887): [www.cocops.eu/](http://www.cocops.eu/).
- 2 De auteurs zijn allen verbonden aan het KU Leuven Instituut voor de Overheid. Contact: [steve.troupin@soc.kuleuven.be](mailto:steve.troupin@soc.kuleuven.be); [jesse.stroobants@soc.kuleuven.be](mailto:jesse.stroobants@soc.kuleuven.be); [trui.steen@soc.kuleuven.be](mailto:trui.steen@soc.kuleuven.be).
- 3 We verwijzen eveneens naar TROUPIN et al. (2013) voor een complementaire analyse.
- 4 *Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future*.
- 5 Op 25 november 2011 verlaagde Standard & Poor's de Belgische kredietscore van AA+ naar AA, met een negatieve outlook. Op 16 december 2011 deed Moody's een gelijkaardige verlaging, nl. van Aa1 naar Aa3, met een negatieve outlook.
- 6 Naast rationele en incrementele besluitvorming wordt in de literatuur ook vaak verwezen naar een derde model, de zogenaamde 'garbage can'-benadering, dat verwijst naar een random proces van besluitvorming waarbij problemen en oplossingen min of meer toevallig verbindingen met elkaar aangaan.
- 7 Voor een gedetailleerd overzicht van de begrotingsvoorbereiding kunnen we verwijzen naar [www.begroting.be/NL/Pages/budgetCycle.aspx](http://www.begroting.be/NL/Pages/budgetCycle.aspx).
- 8 Verschillende typen van begrotingsdocumenten werden geanalyseerd tijdens het onderzoek, en elk afzonderlijk weergegeven in tabel I. De term 'initieel' geeft aan dat het om de initieel opge maakte begroting voor een bepaald jaar gaat, de term 'update' verwijst naar de begrotingscontroles in een bepaald jaar (waarbij gekeken wordt welke extra maatregelen getroffen moeten worden om de begrotingsdoelstellingen op peil te houden).
- 9 Genomen consolidatiemaatregelen kunnen gedurende meerdere jaren een budgettaire impact hebben. Zo bevat de begroting 2012, zowel de initiële begroting als de begrotingscontrole, maatregelen die een effect hebben in het jaar 2012, 2013 en 2014. Ook in 2013 werden maatregelen getroffen die zowel 2013 als 2014 een uitwerking hebben.